

18.02.2024

POL-2024-17933

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto

Poliisihallituksen lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasäätelyn kehittämiseksi**1 Lausuntopyyntö**

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasäätelyn kehittämistä (SM041:00/2023). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:ää.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kieltä tutkijoiden ja opiskelijoiden osalta toteutettaisiin heitä koskevan erillislain soveltamisalan muutoksella.

Esityksellä selkeytettäisiin henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä sekä lisättäisiin hakijan myötävaikuttamisvelvollisuutta henkilöllisyytensä todentamisessa. Myös matkustusasiakirjavaatimuksen ja muukalaispassin myöntämisen suhdetta selkeytettäisiin.

Esityksellä selkeytettäisiin säännöstä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta.

Esityksellä myös mahdollistettaisiin poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään (SIS) tallennettaviin palauttamis- ja maahantulokieltokuulutuksiin.

2 Poliisihallituksen lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämiseksi

Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi

Ulkomaalaislaissa on säädetty maahantulon edellytykset, joita ulkomaalaisen tulisi noudattaa maahantulon osalta. Pääsäännön mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Kansainvälisen suojelun hakemus jätetään Suomessa, pääsäännön mukaan maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Kansainvälisen suojelun hakemuksen jättäminen oikeuttaa maahantulon ja maassa oleskelun hakemuksen käsittelyajaksi, jonka jälkeen ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa tai hän saa asiassa kielteisen päätöksen. Kielteinen päätös pitää pääsääntöisesti sisällään maastapoistamispäätöksen. Jos muutoksenhaku hallintotuomioistuimesta ei tuo ulkomaalaiselle hänen kannaltaan toivottua tulosta on tilanne hyvin usein se, että ulkomaalainen jättää jonkin toisen oleskelulupahakemuksen pyrkimyksenään välttää maasta poistamisen täytäntöönpano.

Oleskelulupahakemuksia jätetään eri perustein. Turvapaikanhakijalla on karenssin jälkeen työnteko-oikeus turvapaikkaprosessin ajan ja kielteisen päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi se päättyy. Usein näissä tilanteissa jätetään työperäinen oleskelulupahakemus, jossa vedotaan hyvään ja toimivaan työsuhteeseen ja pyritään välttämään maasta poistamisen täytäntöönpano.

Edellä kuvattu tilanne, etenkin jos sen perusteella myönnetään oleskelulupa, romuttaa osaltaan ulkomaalaislain tavoitteita ja tarkoitusta. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Turvapaikanhakemisoikeutta väärin käyttäen tai muulla vilpillisellä keinolla Suomeen saapuvat ulkomaalaiset käytännössä ohittavat "ohituskieltoviivan" kohdalla ne ulkomaalaiset, jotka noudattavat ulkomaalaislain säännöksiä oleskelulupa-asioissa ja jättävät hakemuksen maassa, jossa heillä on oleskeluoikeus.

Ulkomaalaislain uskottavuuden kannalta on keskeistä, että ulkomaalaislaissa olevat väärinkäytösmahdollisuudet pyritään karsimaan pois ja kaikki ulkomaalaiset asetetaan yhdenvertaiseen asemaan oleskelulupa-asioita käsiteltäessä ja oleskelulupia myönnettäessä. Karsimalla väärin perustein jätettävät hakemukset ja niiden vastaanottamiset saadaan viranomaisresurssia kohdennettua oikeisiin asioihin ja toiminnan tehokkuutta samalla parannettua. Tämä on erityisesti ulkomaalaisten etu, että heidän asiansa tulee käsiteltyä nopeasti ja oikeusvarmasti, kun virkamiehillä on mahdollisuus paremmin paneutua oleskelulupa-asioden hoitamiseen. Käytettävissä olevan tilastotiedon mukaan oleskelulupahakemuksia on viimeisen kolmen

vuoden aikana vuosittain hylätty maahantulosaännösten kiertämisen johdosta noin 700-1000.

Monet samaan aikaan eri perustein vireillä olevat hakemukset tekevät prosessista monimutkaisen ja epäselvän, niin oleskelulupa-asiasta päättävälle kuin maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle.

On hyvä, että uuteen lakiin on kirjattu selkeämmin oleskeluluvan myöntämisen yleisiin perusteisiin *"oleskelulupaa ei myönnetä, jos:"*, nykyisen *"voidaan jättää myöntämättä"* sijaan, mikä vähentää asian tulkinvaraisuutta oleskelulupa-asian päätöksenteossa.

Henkilöllisyyden todentaminen

Ulkomaalaislaissa säädetään maahantulon ja maassa oleskelun yleisistä edellytyksistä oleskeluvan myöntämiseksi. Vaikka ulkomaalaislaissa on lukuisia säännöksiä, jotka kytkeytyvät laajassa merkityksessä osaksi henkilön tunnistamista, niin ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa maahanmuuton lainsäädännössä ei ole nimenomaista määritelmää ulkomaalaisen tunnistamiselle ja tämän henkilöllisyyden todentamiselle eikä sääntelyä edellytyksestä tunnistaa ulkomaalainen henkilö tai todentaa tämän henkilöllisyys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.

Koska koko oleskelulupamenettelyn keskeisin ajatus on pyrkiä varmistamaan maahan saapuvien ja maassa oleskelevien henkilöllisyydestä, edellytys henkilön tunnistamisesta ja tämän henkilöllisyyden todentamisesta halutulla tasolla olisi perusteltua säätää laissa selkeästi ja yksiselitteisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi.

Ilman matkustusasiakirjoja Suomeen saapuneen kansainvälistä suojelua hakeneen henkilöllisyys perustuu monesti hänen itsensä kertomaan, eikä sitä pystytä varmistamaan mitenkään. Tällaisessa tilanteessa on vaarana se, että oleskeluluvan voi saada väärällä henkilöllisyydellä, mistä voi pahimmassa tapauksessa aiheutua vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kansainvälistä suojelua hakeville, jotka saapuvat maahan ilman matkustusasiakirjaa tai henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, olisi pyrittävä löytämään jokin muu lisävaatimus henkilöllisyyden todentamiseen kuin hakijan oma kertomus.

Uudessa laissa pysyvän oleskeluluvan myöntämisen perusteita tunnistamisen osalta on tiukennettu muiden kuin kansainvälisen suojelun hakijan osalta. Hakijalta edellytetään voimassa olevaa kansallista matkustusasiakirjaa tai sitä, että on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Tätä edellytysten tiukennusta voidaan pitää hyvänä. Pykälään on kuitenkin jätetty poikkeamismahdollisuus matkustusasiakirjavaatimuksesta yksittäistapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Jää nähtäväksi, miten tätä tullaan tulkitsemaan. Oleskeluluvan epäämiseen on lisätty kansallinen turvallisuus, mitä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä lisäyksenä.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momentin mukaan, jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Voimassa oleva säännös on aiheuttanut epäselvyyttä sen tulkinnanvaraisuudesta johtuen ja siten ulkomaalaiselle ja työnantajalle on annettu ristiriitaista tietoa eri viranomaisilta. Säännökseen on kirjattu "päätös on täytäntöönpanokelpoinen", vaikka hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 273/2018) työnteko-oikeus päättyisi, kun päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi.

On erittäin hyvä, että pykälä korjataan selkeäksi, eikä työnteko-oikeuden voimassaolo jää tulkinnanvaraiseksi.

Tässä lainsäädäntökokonaisuudessa voidaan pitää hyvänä sitä, että tällä pyritään puuttumaan väärinkäytöksiin ja laissa olleisiin epäselvyyksiin ja tulkinnanvaraisuuksiin.

Biometristen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään

Biometristen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin parantaa toimivaltaisten viranomaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö, mikä on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen tarkoitusten saavuttamiseksi. Tätä lisäystä voidaan pitää hyvänä asiana.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Ari Jokinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 18.02.2024 klo 18:55. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisitarkastaja Marjo Tyynelä
Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto
Sisäministeriö, poliisiosasto